JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 16/09/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1106/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: compra material sanitario, pandemia, investigaciones, arts. 34 y 95 LGT, art. 14.1. e) y g) LTAIBG, Convenio de Tromsø.

R CTBG
Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de febrero de 2025 el reclamante solicitó a la AEAT / MINISTERIO DE HACIENDA, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «(...) *en la comparecencia de la Directora de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), (...) ante la Comisión de Investigación del Senado sobre el caso Koldo celebrada el 19 de febrero de 2024, manifestó que*:

   - La AEAT estableció un programa específico de control entre 2022 y 2023 para investigar operaciones relacionadas con material sanitario durante la pandemia.

   - Se realizaron investigaciones a través de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF).

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

- Se enviaron fichas de información con trascendencia tributaria (FIT) a las oficinas territoriales.

- Algunos casos han sido remitidos a la Fiscalía, comprometiéndose la Directora a comprobar el número exacto ante el Senado.

Por ello, SOLICITO:

- Número total de casos relacionados con la comercialización de material sanitario durante la pandemia que han sido remitidos por la AEAT a la Fiscalía entre 2020 y la actualidad.

- Desglose por años de dichas remisiones.

- Número total de investigaciones iniciadas dentro del programa específico de control mencionado.

- Número de fichas de información con trascendencia tributaria (FIT) enviadas a las oficinas territoriales en relación con este asunto.

- Relación completa de las empresas afectadas y el contenido de esas fichas y expedientes».

2. No consta respuesta de la Administración.

3. Mediante escrito registrado el 26 de mayo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud.

4. Con fecha 26 de mayo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes.

5. El 31 de julio de 2025 el reclamante aporta la resolución de la Agencia Tributaria que le fue notificada en esa misma fecha. El contenido de la resolución es el siguiente:

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

«La información que requiere el solicitante incurriría en los supuestos que los apartados e) y g) del artículo 14.1 de LTAIBG señala como limitativos a la actividad de transparencia.

Comenzando por la previsión del artículo 14.1.e) LTAIBG, cabe recordar que tiene como causa la debida protección que debe aplicarse a los expedientes, de carácter penal, administrativo o disciplinario —en este caso, la investigación de operaciones relacionadas con material sanitario durante la pandemia-, principalmente mientras estén siendo tramitados, de tal manera que la investigación y, en su caso, la eventual conclusión, no se vea impedida por la divulgación de información. Se trata, en definitiva, de asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario.

Por otro lado, la información solicitada no se puede facilitar, ya que el hecho de proporcionar información sobre ámbitos de actuación tan restringidos como el número total de casos relacionados con la comercialización de material sanitario durante la pandemia remitidos a la fiscalía así como el número de investigaciones iniciadas en un programa específico o un número de fichas con transcendencia tributaria enviadas a las oficinas territoriales y vinculadas con la comprobación de un programa específico, podrían dificultar el desarrollo y el resultado final de las actuaciones, suponiendo un perjuicio claro para las funciones administrativas de inspección financiera y tributaria.

El conocimiento por un ciudadano de la anterior información supondría dar publicidad a criterios estratégicos y de oportunidad de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, pudiendo comprometer, además, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control a las que hace referencia el artículo 14.1 g) LTAIBG.

En este sentido la preservación de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control no puede verse alterada por el derecho a la información de un particular. De no existir estas limitaciones al derecho de acceso, los posibles investigados podrían, por ejemplo, eludir controles, perjudicando a la acción misma de la Agencia Tributaria.

En definitiva, teniendo en cuenta el número tan reducido de contribuyentes que conforman el ámbito de actuación, sobre el cual se solicita información, podría dificultar sobremanera, el desarrollo y el resultado final de las actuaciones, suponiendo un perjuicio claro para las funciones administrativas de inspección financiera y tributaria, pudiendo comprometer, las funciones administrativas de

R CTBG
Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

[redacted]

vigilancia, inspección y control a las que hace referencia el artículo 14.1 g) LTAIBG, ya que facilitar , a un ciudadano particular, información, sobre el modus operandi de la Agencia Tributaria, en casos excepcionales, facilitando el número de fichas enviadas con trascendencia tributaria (FIT) enviadas a las oficinas territoriales en relación con este asunto (comercialización material sanitario durante la pandemia) , y la relación con el número total de investigaciones iniciadas, sería dar publicidad a criterios estratégicos y de oportunidad de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, además de dar la opción a un particular, de poder evaluar la actividad de la Agencia Tributaria y la intensidad de la misma, en ciertas áreas de investigación del fraude.

Por todo lo anterior, se DENIEGA el acceso a la información en los términos por usted solicitados en base a los apartados e) y g) del artículo 14.1 de la LTAIBG.

Finalmente, con respecto a su solicitud referida a la «relación completa de las empresas afectadas y el contenido de esas fichas y expedientes» debe señalarse que el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG sobre Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública:

"se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información".

En este sentido, el acceso a la información en materia tributaria se rige por su normativa específica. La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) en su artículo 95 establece el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria.

Artículo 95. Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria

1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

a) La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada.

R CTBG Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

[redacted]

b) La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.

(...)

Dicho artículo contiene una lista concreta de los casos en los que la cesión de datos puede producirse, siempre limitados al ámbito de la colaboración con otras Administraciones Públicas, no siendo posible en ningún supuesto la cesión de datos a terceros que no tengan esta naturaleza.

Dicha limitación no constituye una decisión injustificada del legislador, sino que es una manifestación del derecho que tienen los obligados tributarios al carácter reservado de los datos, reconocido por el artículo 34.1.i) de la LGT:

Artículo 34. Derechos y garantías de los obligados tributarios.

1. Constituyen derechos de los obligados tributarios, entre otros, los siguientes:

(...)

i) Derecho, en los términos legalmente previstos, al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes.

A su vez, este derecho constituye una manifestación del derecho fundamental a la intimidad, reconocido por el artículo 18.1 de la Constitución Española:

Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Dicho derecho está reconocido a todo contribuyente, con independencia de su condición de persona física, jurídica, pública o privada o entes sin personalidad jurídica de los previstos en el art. 35.4 de la indicada LGT.

En consecuencia, la Administración tiene acceso a esos datos, que afectan a la esfera de la intimidad de los obligados tributarios, para poder dar cumplimiento al artículo 31 de la Constitución Española, sin que se pueda utilizar la información para fines ajenos a ese u otros intereses públicos, puesto que los mismos son los que delimitan el contenido del derecho a la intimidad. Por ello, no pueden facilitarse datos que afecten a esa intimidad sin el correspondiente respaldo legal.

R CTBG Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

[redacted]

La conclusión anterior ha sido respaldada por el Tribunal Supremo en la sentencia 257/2021, de 24 de febrero de 2021 (nº de recurso 2162/2020).

"La Ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1ª de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con la el derecho a la intimidad de los particulares - a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando, los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15".

Más aún, la posición internacional del Estado español también respalda esta interpretación. El Boletín Oficial del Estado de 23 de octubre de 2023 publicó el Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009.

(...)

Por lo tanto, la Administración Tributaria no puede, sin lesionar dicho derecho, vulnerar el deber que le impone el artículo 95 de la LGT, de reserva de los datos, informes o antecedentes obtenidos en el desempeño de sus funciones, estando obligada a adoptar las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado. En consecuencia, considerando lo dispuesto anteriormente, y según lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la LTAIBG y el artículo 95 de la LGT, se DENIEGA el acceso a la información solicitada en el último apartado».

En relación con el contenido de esta resolución, el reclamante manifiesta lo siguiente:

«1. Aplicación desproporcionada de las limitaciones. La AEAT ha aplicado las limitaciones del artículo 14.1 de forma indiscriminada, sin distinguir entre: - Datos estadísticos agregados (números totales, desgloses anuales) - Información específica de contribuyentes (listados de empresas)

R CTBG Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

2. Los datos estadísticos no comprometen las funciones de control. Los números totales de casos remitidos a Fiscalía y su desglose por años constituyen información estadística que:

- No identifica contribuyentes específicos

- No revela estrategias operativas concretas.

- Permite evaluar la eficacia de programas públicos anticorrupción.

- Responde al interés público en la transparencia.

3. Extemporaneidad en la resolución. La solicitud fue registrada el 19 de febrero de 2025 y recibida por la AEAT el 25 de febrero, iniciándose el cómputo del plazo de un mes. La resolución está fechada el 30 de julio de 2025, excediendo ampliamente el plazo legal establecido en el artículo 20.1 LTAIBG. Un retraso de 5 meses. Si tarda en responder es para recabar la información no para acabar denegando la información.

4. Precedentes de transparencia en ámbitos sensibles Otras instituciones con funciones igualmente sensibles facilitan datos estadísticos:

- La Fiscalía General del Estado publica anualmente datos en su memoria sobre procedimientos penales, investigaciones y casos remitidos por sectores.

- El Tribunal de Cuentas informa sobre expedientes de responsabilidad contable - La CNMC facilita estadísticas de investigaciones y sanciones - Entre otros

Si instituciones con funciones de investigación penal y control publican datos agregados, la AEAT puede hacer lo mismo sin comprometer sus funciones.

5. Principio de proporcionalidad y acceso parcial El Tribunal Supremo (STS 257/2021) establece que la información puede facilitarse cuando "no entra en colisión con el derecho a la intimidad" y es "necesaria para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos". La información estadística agregada no vulnera la intimidad de contribuyentes específicos ni compromete investigaciones en curso».

6. El 2 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo escrito de la AEAT, en contestación al requerimiento que le formuló este Consejo el 26 de mayo de 2025, en el que se aporta la resolución de fecha 30 de julio de 2025, puesta a disposición del interesado un día después, a la que se acaba de hacer referencia.

R CTBG Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

[redacted]

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información estadística sobre los casos relacionados con la comercialización de material sanitario durante la pandemia que han sido remitidos por la AEAT a la Fiscalía entre 2020 y la actualidad, así como relación de las empresas afectadas, sus fichas y expedientes.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

La AEAT no respondió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Durante la sustanciación de este procedimiento, el reclamante ha informado a este Consejo que se le había notificado la resolución por la que se le denegaba el derecho de acceso a la información solicitada con fundamento en lo dispuesto en el artículo 14.1.e) y g) LTAIBG, manifestando su discrepancia con la respuesta recibida.

4. Sentado lo anterior procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».*

   En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*».

5. La resolución de esta reclamación requiere de la previa distinción entre el contenido de las cuatro primeras cuestiones de la solicitud —referidas a información de carácter estadístico: número y desglose por años— y el de la quinta pregunta —en la que se solicitan datos concretos referidos a *empresas afectadas y el contenido de esas fichas y expedientes*—; diferenciación en atención al contenido de la pretensión que resulta determinante en el análisis de los límites invocados para denegar el acceso.

6. Sentado lo anterior, y por lo que concierne a los cuatro primeros puntos de la solicitud, la AEAT invoca los límites previstos en el artículo 14.1.e) y g) LTAIBG, por lo que procede comprobar su aplicabilidad, partiendo de la premisa de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites que prevé la LTAIBG, dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información

R CTBG
Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

[redacted]

—por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—. En esa línea, en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, este Consejo ha señalado que la aplicación de las restricciones al acceso previstas en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación del acceso.

Por lo que concierne, específicamente, a la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) LTAIBG invocado en la resolución denegatoria —que permite la restricción del acceso cuando suponga un perjuicio para «[l]*a prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*»—, conviene recordar que el fundamento de tal previsión es la debida protección de los procesos de prevención, investigación y sanción de todo tipo de ilícitos mientras se estén desarrollando, asegurando primordialmente el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario, en la línea de lo establecido en el artículo 3.1.c) del Convenio de Tromsø —a fin de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial a las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia—.

Además, como ha puesto de relieve este Consejo en ocasiones precedentes —por todas, R CTBG 1016/2025, de 4 de septiembre— el elemento temporal (de estar actuándose o desarrollándose las actuaciones de que se trate) resulta determinante en la concreción del bien jurídico que se protege con la aplicación de este límite y la consecuente restricción del acceso a la información, pues, en la medida en que se estén llevando a cabo tales diligencias de investigación en el momento en que se solicita el acceso existe un riesgo cierto de que tales diligencias se entorpezcan o se frustren.

Por su parte, el límite establecido en el artículo 14.1.g) LTAIBG tiene como objetivo asegurar el buen fin de la actividad de vigilancia, inspección y control realizada por las Administraciones Públicas; es decir, evitar que la información sobre las estrategias, metodologías y operativas de investigación de infracciones facilite evitar sanciones por infracciones efectivamente cometidas o dificulte la detección de nuevas infracciones.

7. Entiende la AEAT en este caso que proporcionar la información solicitada en los primeros cuatro puntos de la solicitud de acceso supone «*un perjuicio claro para las funciones administrativas de inspección financiera y tributaria»;* en particular,

R CTBG
Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

[redacted]

respecto de los actos de investigación de las operaciones relacionadas con material sanitario durante la pandemia. Señala, asimismo, que el conocimiento de esta información comprometería las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control de la Agencia, dado el número tan reducido de contribuyentes que conforman este ámbito de actuación, permitiendo conocer estrategias de investigación.

Sin embargo, tomando en consideración la concreta información solicitada y la doctrina sobre los límites invocados, no se alcanza a comprender en qué manera facilitar información meramente estadística —esto es, datos numéricos con desglose anual— puede comprometer las investigaciones que se estén llevando a cabo. No se ha justificado, en efecto, por qué proporcionar el número total de investigaciones iniciadas, el número de remisiones a Fiscalía con desglose anual (desde 2020) o el número de fichas enviadas a oficinas territoriales, puede conducir a la destrucción de pruebas, al entorpecimiento de las diligencias de investigación o a la revelación de las estrategias seguidas por la AEAT para investigar conductas ilícitas. En consecuencia, no se pueden entender aplicables los límites invocados.

8. Cuestión diferente es la relativa a la pretensión de acceder a una relación de las empresas afectadas por tales investigaciones, así como al contenido de las correspondientes fichas y expedientes; pretensión que es desestimada por la AEAT con fundamento en la previsión específica de los artículos 95 y 34 LGT y lo dispuesto en el Convenio de Tromsø ratificado por España.

   Dado que en este caso se menciona expresamente como fundamento para desestimar la solicitud el régimen jurídico específico de acceso a la información con base en la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, cuyo Instrumento de ratificación fue expedido y firmado por S. M. el Rey el 9 de junio de 2023, y publicado junto al texto del convenio en el Boletín Oficial del Estado el 23 de octubre de 2023, cabe recordar que la Reserva II del Instrumento de ratificación mencionado aclara que al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.1 del Convenio, con el objetivo de proteger en particular los intereses mencionados en sus letras c), e) y f), los documentos públicos que contengan información con trascendencia tributaria obtenida por las Administraciones tributarias españolas en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y no podrán ser cedidos a terceros salvo en los supuestos legalmente previstos, conforme a lo dispuesto en los artículos 34.1.i) y 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria española. Dicho artículo 3.1 del Convenio dispone lo siguiente:

R CTBG
Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

«*Cada Parte podrá limitar el derecho de acceso a los documentos públicos. Las limitaciones se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales al objetivo de proteger:*

c. la prevención, la investigación y la persecución de actividades delictivas; (...);

e. las misiones de tutela, la inspección y el control por la administración;

f. la vida privada y los demás intereses privados legítimos»;

Como puede apreciarse, el artículo 3.1 del Convenio únicamente autoriza a los Estados parte a incluir los bienes jurídicos señalados entre las limitaciones posibles del derecho de acceso, pero por sí mismo no establece ninguna limitación al derecho de acceso a la información pública. Por otra parte, de la reserva formulada por el Reino de España con motivo de la adhesión al Convenio tampoco se deriva directamente restricción alguna del derecho, pues se trata de una cláusula declarativa cuya finalidad únicamente es dejar constancia expresa de que el Estado español se acoge a la posibilidad de hacer uso de la previsión limitadora con el fin de que en caso de que establecer por ley una limitación (o habiéndola establecido) no se incurra en responsabilidad por vulneración del tratado internacional. Lo relevante en definitiva para determinar si hay o no una restricción del derecho con arreglo a la reserva y para establecer su alcance es el contenido de la legislación estatal, en este caso, de la española.

A estos efectos, en relación con la normativa estatal invocada por la AEAT es obligado traer a colación, en primer término, que, con arreglo a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo —por todas, STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871)—, la LTAIBG *únicamente* queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación supletoria en los extremos no regulados en las normas sectoriales.

En este caso, se apela, por una parte, al artículo 34 LGT, que regula los derechos y garantías de los obligados tributarios, pero no tiene como objeto la regulación del derecho de acceso a la información ni contiene, en consecuencia, previsión alguna al respecto; y, por otra parte, se invoca el artículo 95 LGT, que establece una reserva de

R CTBG
Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

confidencialidad de los datos, informes y antecedentes tributarios —«(...).*que sólo podrán ser utilizados para la aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de sanciones, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes*»—. ,

Sobre este último precepto y su alcance con relación al ejercicio del derecho de acceso a la información resulta obligado recordar, una vez más, la consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre el particular. Así, en la STS de 18 de julio de 2022 [ECLI:ES:TS:2022:3071], que reitera la doctrina de la precedente STS de 24 de febrero de 2021 [ECLI:ES:TS:2021:822], se afirma lo siguiente:

«(...) de los artículos 95 y 95 bis de la LGT, así como de lo dispuesto en el artículo 60, apartados 4º y 5º del Reglamento General de Actuaciones y Procedimientos, Real Decreto 1065/2017, de 27 de julio, se desprende que la Ley General Tributaria consagra una regla o pauta general de reserva de los "datos con trascendencia tributaria" en el ámbito de las funciones de la Administración Tributaria -la gestión y aplicación de los tributos- pero no permiten afirmar que contengan una regulación completa y alternativa sobre el acceso a la información que implique el desplazamiento del régimen general previsto en la Ley 19/2013, de Transparencia, norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Dicho artículo 95 de la LGT se inserta en la Sección 3ª sobre "colaboración social en la aplicación de los tributos" del Capítulo I, sobre "principios generales" en el Título I de "la aplicación de los tributos" y se refiere al carácter confidencial de los datos obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones con la finalidad de aplicación de los tributos o de imposición de infracciones. El aludido artículo de la LGT además de establecer la mencionada regla, contempla trece excepciones y supuestos en los que se permite el traslado o cesión de la información tributaria a terceros - apartados a) a m)- que en la perspectiva de nuestro enjuiciamiento de acceso no son un numerus clausus o un listado cerrado de cesión de datos a terceros. Por su parte, el artículo 95 bis introducido por la Ley 34/2015, contempla un nuevo supuesto de publicidad en ciertos casos de infracción tributaria.

No cabe concluir, pues, del tenor de tales preceptos, 95 y 95 bis, ni del contenido de los precedentes artículos 93 y 94 LGT -que se refieren a la obligación de los ciudadanos de informar a la Administración tributaria- que exista una regulación específica propia y exhaustiva del sistema de acceso a la información por parte de los ciudadanos en este ámbito. Los artículos citados se circunscriben a recoger la

R CTBG
Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

pauta general de la reserva de datos tributarios, regla que no es óbice para que ante el déficit de regulación y tutela del derecho de acceso a la información, opere ex apartado 2º de la Disposición Adicional Primera, la mencionada Ley 19/2013 que, es norma básica en materia de acceso a la información pública, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149. 118 CE, y que contribuye, en fin, a la transparencia del sistema tributario y permite realizar el derecho reconocido en el artículo 105 c) CE.

Esto es, el artículo reseñado de la LGT y demás disposiciones que se invocan se refieren a la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido amplio, pero no conllevan per se la inaplicación de la Ley de Transparencia, por no ser dichas exiguas e insuficientes disposiciones -la prevista en el artículo 85 que establece el deber genérico de informar a los obligados tributarios de sus derechos y obligaciones, y en los artículos 86 y 87, sobre la forma en que se instrumenta esta obligación- asimilables o equivalentes a un régimen específico y completo de acceso ni, en fin, pueden conllevar una prohibición del ejercicio de este derecho a los ciudadanos ex artículo 105 CE a obtener cierta información que, aun concerniendo a aspectos tributarios, responde a un interés legítimo o público -que se refleja en la ley de Transparencia-."»

Esa premisa hermenéutica que parte de la necesidad de interpretar la LGT en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la LTAIBG llevan a concluir al Tribunal Supremo, en la citada STS de 18 de julio de 2022, que la regulación de la LGT no excluye la posibilidad de acceder a información sobre *determinados elementos con contenido tributario* cuando, por ejemplo, *«la información no entra en colisión con el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia LGT-*» y (ii) cuando, «*los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15*».

9. Descartado por tanto el desplazamiento de la aplicación de la LTAIBG en el ámbito de la información tributaria, corresponde examinar el alcance de la reserva o confidencialidad respecto de la información pretendida en el este caso: «*relación completa de las empresas afectadas y el contenido de esas fichas y expedientes.»*

R CTBG Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

Y, en este examen, no puede desconocerse que, de los términos de la solicitud de acceso y de la propia respuesta de la AEAT, se deduce que la información solicitada se refiere a investigaciones iniciadas de las que no consta su finalización. Por tanto, tomando en consideración lo ya expuesto en el fundamento jurídico sexto sobre el bien jurídico protegido por el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG, entiende este Consejo que, en este caso, resulta de aplicación el límite invocado, prevaleciendo el interés en mantener el buen fin de las investigaciones sobre el derecho del reclamante en acceder a la información pública.

10. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación parcial de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA.

SEGUNDO: INSTAR a la AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, en relación con el programa específico de control desarrollado por la Agencia, en los años 2022 y 2023, para investigar operaciones relacionadas con material sanitario durante la pandemia:

> *« Número total de casos relacionados con la comercialización de material sanitario durante la pandemia que han sido remitidos por la AEAT a la Fiscalía entre 2020 y la actualidad.*
>
> *Desglose por años de dichas remisiones.*
>
> *Número total de investigaciones iniciadas dentro del programa específico de control mencionado.*
>
> *Número de fichas de información con trascendencia tributaria (FIT) enviadas a las oficinas territoriales en relación con este asunto. »*

TERCERO: **INSTAR** a la AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

R CTBG Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

[redacted]

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1080 Fecha: 16/09/2025

[redacted]

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta